

STJ00096704

COORDENADORES

•	DANIEL DE	•	DELTAN	•	MONIQUE	•
•	RESENDE	•	MARTINAZZO	•	CHEKER	•
•	SALGADO	•	DALLAGNOL	•		•



AUTORES

ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS	DANIEL DE RESENDE SALGADO
LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN	MARCOS JOSÉ GOMES CORRÊA
MONIQUE CHEKER	MARCIO SCHUSTERSCHITZ DA SILVA ARAÚJO
ROBERTO ANTONIO DASSIÉ DIANA	DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL
ENRICO RODRIGUES DE FREITAS	DANIEL RICKEN
LUCIANO ROLIM	ISAC BARCELOS PEREIRA DE SOUZA

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

2013



EDITORA
JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

10
anos

 EDITORA
JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

10
anos

Rua Mato Grosso, 175 – Pituba, CEP: 41830-151 – Salvador – Bahia
Tel: (71) 3363-8617 / Fax: (71) 3363-5050 • E-mail: fale@editorajuspodivm.com.br

Conselho Editorial: Dirley da Cunha Jr., Leonardo de Medeiros Garcia, Fredie Didier Jr., José Henrique Mouta, José Marcelo Vigliar, Marcos Ehrhardt Júnior, Nestor Távora, Robério Nunes Filho, Roberval Rocha Ferreira Filho, Rodolfo Lamplona Filho, Rodrigo Reis Mazzei e Rogério Sanches Cunha.

Capa: Rene Bueno e Daniela Jardim (www.buenojardim.com.br)

Diagramação: Caetê Coelho (caete1984@gmail.com)

Todos os direitos desta edição reservados à Edições JusPODIVM.

Copyright: Edições JusPODIVM

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

986161

SUMÁRIO

PARTE I – ABERTURA

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO	11
<i>ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS</i>	

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O PAPEL INDUTOR DO GRUPO DE TRABALHO DA 2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO	23
<i>LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN</i>	

PARTE II – CONTORNOS DO CONTROLE EXTERNO NO BRASIL

O CONTROLE E SEUS AGENTES	31
<i>MONIQUE CHEKER</i>	
1. Considerações iniciais	31
2. A ideologia de controle	32
3. O "controle" na Constituição brasileira de 1988.....	35
4. A atividade policial – relevância e controle.....	42
5. Espécies de controle.....	45
6. Algumas Instituições e órgãos de controle	51
6.1. <i>Ombudsman</i>	51
6.2. O Ministério Público e o controle sobre os atos da Administração Pública	53
6.2.1. O controle externo da atividade policial como subespécie do controle sobre a Administração Pública	57
6.2.2. Controle decorrente do vínculo com a atividade investigação.....	60
6.2.3. O controle externo da atividade policial como tutela preventiva de direitos difusos e coletivos	63
7. O Tribunal de Contas	66
7.1. Generalidades.....	66
7.2. Atuação	67
8. O controle interno: a Controladoria-Geral da União e Secretarias	70
9. As Ouvidorias e Corregedorias de polícia	71
10. Panorama dos órgãos de controle	73
11. Conclusão	75
Referências bibliográficas.....	77

O CONTROLE CONSTITUCIONAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: FUNDAMENTOS E NATUREZA JURÍDICA, NECESSIDADE, OBJETIVO, EXTENSÃO, EXERCÍCIO E CLÁUSULAS PÉTREAS	81
<i>ROBERTO ANTONIO DASSIÉ DIANA</i>	

1. Considerações iniciais.....	81
2. O Ministério Público e seu dever de proteger os direitos e garantias constitucionais e de zelar por seu respeito pelo Estado.....	81
3. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.	87
3.1. A necessidade de um controle externo do exercício estatal da força e da violência. Os braços armados do Estado: Forças Armadas e polícias.	87
3.2. Objetivo de um controle externo sobre as polícias	90
3.3. A escolha constitucional do Ministério Público para realizar o controle externo da atividade policial	91
3.4. Conceito de atividade policial. Atividades exercidas pela polícia sujeitas a controle	93

3.5. A forma de exercício pelo Ministério Público do controle externo da atividade policial.....	99
3.6. O Ministério Público como real destinatário do inciso VII do artigo 129 da CRFB/88.....	105
3.7. O falso problema das atribuições de órgãos do Ministério Público como sendo um problema das atribuições do Ministério Público	106
3.8. Os incisos II e VII do artigo 129 da CRFB/88 como cláusulas pétreas.....	108
4. Conclusão.....	111
Referências bibliográficas.....	112

MODALIDADES E EXTENSÃO DO CONTROLE EXTERNO..... 113

ENRICO RODRIGUES DE FREITAS

1. Considerações iniciais.....	113
2. Controle interno e controle externo.	113
3. Do controle externo da atividade policial previsto no Código de Processo Penal.	116
4. Previsão constitucional do controle externo da atividade policial.....	118
5. Modalidades de controle externo da atividade policial.	120
5.1. Controle externo da atividade policial difuso.	120
5.2. Controle externo da atividade policial concentrado.....	125
5.3. Controle externo da atividade policial ordinário e extraordinário	129
6. Atividades atingidas: atividade-meio e atividade-fim.	130
7. Conclusão.....	136
Referências bibliográficas.....	136

O REGIME BRASILEIRO DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL NO QUADRO DO DIREITO COMPARADO..... 139

LUCIANO ROLIM

1. Considerações iniciais.....	139
2. Os dois modelos clássicos de controle da atividade policial	140
3. O regime alemão de controle da atividade policial	143
3.1. Origem histórica do regime alemão de controle da atividade policial	143
3.2. Disciplina legal do controle da atividade policial na Alemanha.....	144
3.3. A “policialização” do processo penal alemão	150
3.4. A reação da doutrina alemã ao fenômeno da policialização	152
4. O controle da atividade policial na França, Itália, Espanha e Portugal	154
5. Processo de atenuação da clássica dicotomia dos modelos de controle da atividade policial	159
6. Conclusão.....	161
Referências bibliográficas.....	162

PARTE III – QUESTÕES DE CONTROLE EXTERNO

O CONTROLE EXTERNO, A SELETIVIDADE E A (IN)EFICIÊNCIA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL..... 165

DANIEL DE RESENDE SALGADO

1. O controle externo da atividade policial – a eficiência como um dos pilares.....	165
2. Simbolismo e a ausência de tradição do controle externo – relações de poder e reflexo na eficiência.	168
3. A investigação e a crise do inquérito policial.	177
4. Seletividade na investigação criminal e a definição de prioridades – uma reengenharia possível.....	183
Referências bibliográficas.....	190

O CONTROLE EXTERNO E O TRABALHO DE INTELIGÊNCIA POLICIAL..... 193

MARCOS JOSÉ GOMES CORRÊA E MARCIO SCHUSTERSCHITZ DA SILVA ARAÚJO

1. Definição de Inteligência	193
2. Funções da Inteligência e seu ciclo.....	194
3. Limites de atuação das organizações de Inteligência Governamental.....	196
4. Inteligência Policial ou Criminal?	198

4.1. Conceito e utilização do conhecimento gerado	199
5. Diferenças entre Inteligência Criminal e Investigação Criminal	200
6. Inteligência Criminal: crítica	201
7. Acesso do Ministério Público e do Poder Judiciário aos Relatórios de Inteligência Criminal	204
Referências bibliográficas	206

PARTE IV – CONTROLE EXTERNO DAS VIOLAÇÕES A DIREITOS HUMANOS

CORRUPÇÃO POLICIAL	209
<i>DELTAN MARTINAZZO DALLAGNOL</i>	
1. Introdução	209
1.1. Exemplos extraídos da mídia	210
1.2. Exemplos extraídos da atuação do Ministério Público	212
2. Conceito de corrupção policial	214
2.1. Corrupção deformadora e não deformadora	217
2.2. Acordo	218
2.3. Momento do ganho: recompensas e presentes	218
2.4. Ganho direta ou indiretamente monetário	219
2.5. Valor	220
2.6. Favorecido	221
2.7. Corrupção operacional e burocrática, de atividade-meio e de atividade-fim	222
2.8. Conclusão	223
3. Tipologias de corrupção e lavagem de dinheiro policiais	224
3.1. Noção de tipologia aplicada à lavagem e à corrupção policiais	224
3.2. Variedade e constante mutação das técnicas	226
3.3. Importância do estudo tipológico	227
3.4. Tipologias de corrupção policial	229
3.4.1. Brasileira: de práticas ilegais comuns na Polícia (de CERQUEIRA)	229
3.4.2. Brasileira: outras práticas com base em casos concretos e nos noticiários brasileiros	230
3.4.3. Anglo-saxã: a mais difundida tipologia de práticas policiais ilícitas comuns (BARKER e ROEBUCK)	231
3.4.4. Internacional: tipologia quadripartida (Agência Americana de Desenvolvimento Internacional)	232
3.4.5. Internacional: práticas corruptas comuns (ONU)	233
3.5. Tipologias de lavagem de dinheiro associadas à corrupção policial	234
3.6. Tipologias de policiais corruptos	237
3.6.1. Tipologia de policiais segundo o grau de desvio	237
3.6.2. Tipologia de policiais segundo o perfil	238
3.6.3. Tipologia mista de PUNCH de desvios e policiais	239
4. Volume da corrupção policial	241
5. Consequências da corrupção policial	249
6. “Causas” (condições) da corrupção policial e seu controle	255
6.1. Teoria da maçã podre <i>versus</i> pluralidade de condições	255
6.2. Condições internas	258
6.2.1. Propensão à corrupção	259
6.2.2. Propensão a assumir riscos	261
6.3. Condições organizacionais	262
6.3.1. Doutrina policial da burocracia paramilitar	263
6.3.2. Chefes de corporações	265
6.3.3. Alocação de recursos	266
6.3.4. Regras referentes à corrupção	266
6.3.5. Recrutamento e seleção	267
6.3.6. Treino em ética e integridade	267
6.3.7. Cultura policial, incluindo código de silêncio	268
6.3.8. Supervisão e <i>accountability</i>	271
6.3.9. Sistema formal de controle interno	275

6.3.10.	Ausência de rotatividade em setores de maior risco	276
6.3.11.	Justaposição de policiamento sobre setores de maior risco	276
6.3.12.	Desânimo.....	277
6.3.13.	Disponibilização de informações quanto a taxas de serviços aos cidadãos	277
6.4.	Condições externas	277
6.4.1.	Oportunidades de corrupção	277
6.4.2.	Cultura social hedonista, patrimonialista e pós-modernista e padrão salarial	278
6.4.3.	Corrupção na sociedade e no sistema de justiça criminal	280
6.4.4.	Visão da sociedade sobre a corrupção.....	281
6.4.5.	Mecanismos externos de controle	282
6.4.6.	Sistema de recompensas e punições.....	283
7.	Controle preventivo da corrupção policial e papel do Ministério Público	283
7.1.	Atuação sobre condições que favorecem a corrupção	287
7.2.	Atuação sobre tipologias conhecidas de corrupção policial	289
8.	Controle repressivo da corrupção policial	290
8.1.	Controle repressivo reativo e seus mecanismos.....	290
8.1.1.	Primeira fase: notícia-crime.	291
8.1.2.	Segunda fase: seleção e apuração disciplinar, cível e criminal.	296
8.1.3.	Segunda fase: dificuldades probatórias.....	303
8.1.4.	Terceira fase: punição.	305
8.2.	Controle repressivo pró-ativo e seus mecanismos.....	306
8.2.1.	Auditorias patrimoniais.....	306
8.2.2.	Checagem aleatória de armários e gavetas.....	307
8.2.3.	Testes aleatórios de sangue	307
8.2.4.	Testes aleatórios ou dirigidos de integridade	308
9.	Alguns aspectos processuais	310
9.1.	Aspectos da ação penal	310
9.2.	Aspectos da ação de improbidade.....	311
9.3.	Notas sobre as cautelares patrimoniais	312
10.	Conclusão: resumo das medidas práticas sugeridas contra a corrupção policial	313
	Referências Bibliográficas	316

PARTE V – CONTROLE EXTERNO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA TRAJETÓRIA E MUITOS DESAFIOS.....	323
<i>DANIEL RICKEN E ISAC BARCELOS PEREIRA DE SOUZA</i>	
1. O Controle Externo da Atividade Policial e o Perfil Constitucional do Ministério Público	323
2. O exercício do controle externo desde o Código de Processo Penal	326
3. O controle externo da atividade policial influenciando a investigação	330
4. A reação contra o exercício da atividade constitucional.....	333
4.1. PEC 293/2008.....	334
4.2. PEC 381/2009.....	341
4.3. PEC 37/2011	345
5. Impugnações no Supremo Tribunal Federal contra o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.....	353
5.1. ADI 4220	354
5.2. ADI 4271	355
5.3. ADI 4305	356
6. Algumas conclusões	358
Referências bibliográficas.....	359